

Л.Е. Гришаева

ООН вступает в восьмое десятилетие...

ООН была создана в итоге победы стран — союзников во Второй мировой войне. основополагающие принципы современного миропорядка были заложены в Уставе ООН. Они до сих пор способствуют сохранению мира и поддержанию международной безопасности. Однако, вступив в восьмое десятилетие своего существования, ООН испытывает глубокий системный кризис. В чем его суть и можно ли его преодолеть?

Ключевые слова: ООН; Совбез ООН; Генсек ООН.

Системный кризис ООН

Организация Объединенных Наций вступила в восьмое десятилетие своего существования. ООН обладает огромным опытом и является главным интеграционным центром мировой политики. Благодаря своему предназначению — сохранение мира и поддержание международной безопасности, — универсальной компетенции, основам политико-правовой легитимности, широте структуры и представительному составу ООН выполняет уникальную роль в мире. Региональные организации могут лишь дополнить работу ООН, но универсальной компетенцией они не обладают. В ООН происходит рассмотрение позиций сторон, а широта различных средств и возможностей, которыми обладает организация, позволяет ей координировать действия мирового сообщества по предотвращению новой мировой войны. Россия принципиально заинтересована как в сохранении самой Организации, так и в повышении эффективности ее деятельности, поскольку в современных условиях необходима адаптация ООН к новым историческим реалиям. ООН — это основа легитимности по предотвращению глобального конфликта.

Вместе с тем совершенно очевидно, что ООН, созданная более 70 лет назад по послевоенным лекалам, испытывает глубокий системный кризис. В XXI веке мир существенно изменился, происходит глубокая перестройка межгосударственных отношений, и ООН как центральная всемирная организация универсальной компетенции и широкого состава должна содействовать укреплению мировых отношений в новых геополитических условиях. Однако очень многое в ООН, несмотря на универсальные основополагающие принципы, соответствует послевоенным реалиям, а не современным потребностям мирового сообщества в XXI веке. Как это ни парадоксально звучит, но про кризис ООН говорят все, но фактически никто не может четко

определить, в чем его суть. Многие предлагают вообще похоронить ООН [5], не понимая, что это будет означать в реальности. Поэтому нужна разработка перспективного сценария: что именно и как перестраивать в ООН и что может прийти ей взамен? Вопрос нетривиальный.

Суть системного кризиса Организации Объединенных Наций [3: с. 38] состоит в следующем. Стратегические цели и задачи ООН определены верно и не подвергаются сомнению. Однако ООН зачастую отстает в реагировании на быстрое изменение международной ситуации и обострение сложных мировых проблем в условиях глобализации. Разнородность состава, изменение политического статуса и увеличение разрыва в социально-экономическом положении государств не получили адекватной оценки Организации, что снижает эффективность ее деятельности. Это особенно проявляется при попытках урегулирования региональных международных конфликтов, затрудняет определение их природы и характера, поскольку подчас видение конечных целей в разрешении сложившейся ситуации в странах, вовлеченных в конфликт, у различных государств, участвующих в их урегулировании, диаметрально противоположно. Кроме того, экспертные оценки ООН различных областей экономического и финансового взаимодействия и выносимые ей решения носят политический характер и имеют целью в угоду высокоразвитых стран, занимающих монопольное положение в мировой экономике, исключительно вытеснение с рынка экономических конкурентов путем введения в отношении них экономических санкций. Налицо также чрезмерно разросшийся громоздкий бюрократический аппарат ООН. Многие функции ООН дублируют друг друга, а многочисленные структурные подразделения не имеют четко определенного круга полномочий. Всё это затрудняет функционирование системы ООН. Вместе с тем нельзя игнорировать полезный опыт организации, поскольку международно-правовые основы ее незыблемы, базовые принципы международного права универсальны, а менять что-либо радикальным образом просто нецелесообразно и опасно, поскольку создать что-то принципиально новое вряд ли удастся, а вот риск разрушить прежние твердые устои международной безопасности вполне очевиден. Именно благодаря приверженности принципам международного права ООН служит инструментом сохранения мира более 70 лет. Иными словами, речь идет не о возможности ликвидации ООН как таковой, а о бережной модернизации всей ее системы путем устранения явно устаревших и отживших ее институтов и функций, а также о корректировке и уточнении ряда правовых категорий.

Подчеркнем важную особенность. Кризис ООН касается прежде всего её миротворческой деятельности, поскольку миротворческий механизм организации слабо приспособлен для решения региональных международных конфликтов: их природа очень разная (этническая, религиозная, политическая, экономическая, социальная и т. д.) и решать их надо политическим, невоенным путем. Очень важно избежать чрезмерного применения силы; должен быть

мандат на применение сил ООН, который может выдать только Совет Безопасности. А для политического решения конфликтов нужен консенсус в Совбезе ООН, особенно его постоянных членов, имеющих право вето (Россия, США, Великобритания, Франция и Китай). Единства точек зрения на международные конфликты не всегда удается достичь, поскольку взгляды стран-членов на решение региональных международных проблем диаметрально противоположны. Если Совет Безопасности ООН должен принимать оперативные решения, обязательные к исполнению, то Генассамблея ООН принимает резолюции рекомендательного характера, а эти рекомендации зачастую просто игнорируются. Более того, ООН — крайне бюрократизированная организация: огромный административный персонал, масса дублирующих структур и функций, неэффективное использование средств и т. д. Вывод один: при всей своей полезности ООН нуждается в основательной реформе, против которой на словах никто не возражает, но практическое осуществление которой тормозится как по объективным причинам, так и из-за различных субъективных факторов. Кроме того, страшно сломать существующий международный механизм, поскольку новый (а никто не знает какой именно) может оказаться менее эффективным и вообще проигнорировать включение в него России.

Взгляды на усиление дееспособности ООН у стран-членов крайне противоречивы и разнородны, а единая внятная концепция реформы ООН отсутствует. Новые подходы, способы и формы взаимодействия государств не выработаны, их поиск идет сложно и неоднозначно. Все это затрудняет развитие взаимоотношений государств в условиях глобализации. Вместе с тем некоторые сильные и мощные в экономическом отношении государства предпочитают действовать вне рамок ООН, присвоив себе монопольное право «смены режимов» в любых неудобных им странах. В условиях глобальной экономической конкуренции они открыто осуществляют экономическую экспансию, безжалостно устраняют потенциальных конкурентов с рынка, пользуясь своими технологическими преимуществами и проводя через различные международные структуры политические решения в свою пользу, игнорируя принятые правовые нормы. Конечно, статус постоянного члена Совета Безопасности ООН позволяет России влиять на принятие важнейших политических решений. Однако роль России во многих сферах взаимодействия, прежде всего в экономической, научно-технической и финансовой, не является определяющей, хотя страна и включена в глобальную финансово-экономическую систему. В условиях глобализации полностью восторжествовала сугубо прагматичная логика защиты государственных интересов: *чем сильнее и эффективнее экономика государства, тем больше и значительнее его роль в мировых отношениях.*

Россия заинтересована в адаптации ООН к новым современным условиям. А это, в свою очередь, подразумевает принятие широкого комплекса мер,

направленных на совершенствование всей системы организации. Через структуры ООН России легче включиться в инновационные процессы развития собственной экономики и безболезненно достичь уровня стран, уже перешедших в постиндустриальное общество. *Движущим фактором экономических реформ в России должно стать ясное осознание необходимости эффективного включения в мировую экономическую интеграцию*, чему и должна способствовать ООН. Совершенно очевидно, что при спокойном и неконфликтном геополитическом развитии необходимую модернизацию экономики России будет осуществить гораздо легче. Роль России как страны — учредителя ООН определяется строгим соблюдением принципов международного права.

Несоблюдение норм Устава ООН — угроза легитимности

ООН создавалась после Второй мировой войны, но к настоящему времени мир абсолютно изменился. Место Китая в Совете Безопасности ООН до начала 1970-х годов занимал Тайвань, и даже существовала так называемая теория «двух Китаев». Советский Союз после победы во Второй мировой войне был главной мировой державой, а вот отдельного места у России в ООН и Совете Безопасности ООН просто не было. Сейчас это даже трудно себе представить! Лишь после распада СССР Россия как правопреемник СССР получила свое законное право государства — учредителя ООН и в самой организации, и в ее главном органе — Совете Безопасности. Таким образом, мир сейчас совсем другой. Не говоря уже о весе, и военном, и экономическом, таких стран, как Индия, Бразилия, Южная Корея, несмотря на все сложности их экономического развития. То же можно сказать о Германии и Японии, которые не являются постоянными членами Совета Безопасности ООН. Конечно, определяющим до сих пор является то, что во Второй мировой войне эти страны проиграли, однако сейчас они являются вполне демократическими государствами. Напомним, что пятерка постоянных членов ООН — Россия (СССР), США, Великобритания, Франция, Китай — в то же время являются победителями во Второй мировой войне, официально имеют ядерный статус. Право вето, которым обладают постоянные члены Совета Безопасности, не позволяет вынести одностороннее решение, а значит, заставляет вести поиски мирного урегулирования международных конфликтов на основе консенсуса и достижения компромисса в целях сохранения безопасности.

Необходимо строгое соблюдение базовых норм международного права на основе Устава ООН. основополагающие принципы современного миропорядка, заложенные в Уставе ООН, способствуют сохранению мира и поддержанию международной безопасности на основе легитимности.

В условиях глобализации на первый план выступают новые угрозы, новые риски: терроризм, экстремизм, религиозный фундаментализм и т. д. В новых мировых реалиях ООН далеко не всегда эффективно выполняет свои функции. После войны было понятно, что две противоположные системы были

более или менее сбалансированы, уравновешены в Совете Безопасности ООН и в случае возникновения общей угрозы друг друга блокировали. *Сейчас баланс сил изменился, но опасность возникновения глобальной катастрофы вовсе не исчезла.*

Но главная причина кризиса ООН в области поддержания мира и международной безопасности состоит в противоречивости, расплывчатости и слабой разработанности на современном этапе правовых категорий, в отсутствии четких и точных правовых критериев их применения.

Многие причины кризиса ООН проявились объективно, но многие из них она породила сама. Парализованная кризисом, ООН ясно их не сформулировала и эффективно реагировать на них пока не может, хотя пытается найти выход. В новой международной конфигурации организация демонстрирует плохую управляемость новыми сложнейшими процессами, которые сейчас происходят в мире. Нельзя дать ООН превратиться в огромную мощную бюрократическую организацию, неспособную справиться с тем грузом проблем, которые заново образовались. Однако дальнейший путь преобразований неясен. Хотя очевидно, что пока существует ядерное оружие — нужна будет регулирующая организация «сдерживания» для предотвращения глобального конфликта. Изменения в международных отношениях требуют соблюдения основных принципов международного права и вместе с тем адаптации положений Устава ООН к новым реалиям ядерной эпохи.

Центральной проблемой для определения перспектив развития и модернизации ООН является *реформа* ее главного органа — *Совета Безопасности*. От этого зависит весь дальнейший ход и результативность реформы ООН в целом. От работы Совета Безопасности напрямую зависит управляемость ООН. Состав Совета Безопасности не отражает в полной мере современные геополитические реалии. Многие страны подчеркивают «несправедливое» географическое представительство в Совете Безопасности ООН его постоянных членов, в частности неадекватное представительство стран Азии, Африки и Латинской Америки в качестве постоянных членов Совбеза с правом решающего голоса.

Однако географическое представительство, конечно, важно, но все-таки достаточно формально и явно уступает место по степени значимости существующим непреодолимым геополитическим противоречиям. Представляется, что Китай никогда не смирится с равным представительством в Совете Безопасности ООН Индии, имея с ней разные взгляды на спорные региональные проблемы, и тем более Японии, с которой у Китая сохраняются антагонистические противоречия согласно тяжелой исторической памяти времен Второй мировой войны. Япония, потерпевшая поражение во Второй мировой войне, в свою очередь, до сих пор не считает нужным признавать ее окончательные итоги и не оставила своих притязаний на территории островов Южных Курил, принадлежащих России.

ООН вступает в восьмое десятилетие своего существования, но положения ее Устава остаются основой международного права для принятия легитимных решений. Организация вполне способна реализовывать свой гигантский потенциал и в XXI веке. Полицентризм, выражением которого является построение основ Совета Безопасности ООН, отвечает современным тенденциям глобализации.

Новый Генсек ООН: острота проблем нарастает

Как выразился американский представитель в ООН, «генсеки вынуждены проявлять чудеса политической балансировки, одновременно стремясь успешно управлять вверенной им структурой и не раздражать государства-члены. Генеральные секретари ООН большую часть своих усилий тратят не на достижение мира и защиту прав человека, а на битвы с бюрократами». Более того, США неоднократно заявляли, что «ООН превратилась в трибуну для демагогов, которые не делают различий между жертвами и агрессорами. Не обращая внимания на одни кризисы, ООН чрезмерно концентрируется на разрешении других, часто действуя не в качестве объективного посредника, а в качестве пристрастного сторонника той или иной стороны» [2]. Однако министр иностранных дел России С.В. Лавров вполне обоснованно ответил тем, кто рассматривает систему ООН как не отвечающую сегодняшним реалиям в мире: «Маргарет Тэтчер в бытность премьером Великобритании как-то весьма точно заметила, что если вы хотите увидеть лицо ООН, то государства-члены должны посмотреть в зеркало. Действительно, эффективность Организации напрямую зависит от линии политического поведения составляющих ее государств, их готовности соблюдать Устав ООН, сообща с партнерами выработать компромиссные, взаимоприемлемые решения» [4: с. 13].

12 декабря 2016 года Генассамблея ООН по рекомендации Совбеза привела к присяге нового Генсека этой организации — Антониу Гутерриша (Португалия) — на очередной пятилетний срок. Ранее бывший премьер-министр Португалии занимал пост Верховного комиссара ООН по делам беженцев, показав себя крепким профессионалом и осуществив кардинальную реформу ведомства, что позволило повысить эффективность его работы и усилить координацию действий. Антониу Гутерриш зарекомендовал себя как искусный стратег и тонкий дипломат. Вооруженные конфликты в странах арабского мира вызвали обострение миграционного кризиса в Европе, а количество беженцев достигло наивысших показателей за всю историю ООН. Поэтому, как заявил Антониу Гутерриш в конце декабря 2015 года, «именно сейчас важнее, чем когда бы то ни было, проявлять терпимость, сочувствие и солидарность по отношению к тем людям, которые всего лишились». При этом войны повлияли на жизнь миллионов человек, «как тех, кто был вынужден бежать, так и тех, кто предлагает им убежище и защиту», подчеркнул вновь избранный Генсек ООН [1].

Однако для преодоления миграционного кризиса необходимо выявление его причин, основными из которых являются следующие: экономическая, социальная, демографическая, политическая нестабильность и религиозно-конфессиональные противоречия. Военные конфликты, социальная напряженность, обусловленная невозможностью социальной адаптации и углублением социального неравенства, демографический взрыв, выразившийся в переизбытке людей трудоспособного возраста и неосуществимость проблемы трудовой занятости, чрезмерная миграционная активность населения, религиозно-конфессиональные противоречия и т. д. Надо также учитывать то обстоятельство, что объективно увеличился разрыв в уровне экономического развития между высокоразвитыми и слаборазвитыми странами, и что в странах Европы происходит старение населения, снижается рождаемость, и, таким образом, динамика демографического развития этих стран увеличивается в сторону людей нетрудоспособного возраста, что, безусловно, вызывает потребность в притоке трудовых мигрантов (но вовсе не беженцев с их многочисленными семьями, рассчитывающих жить на социальное пособие европейцев и увеличивающих нагрузку на трудящихся граждан Европы).

По словам экспертов, хорошо знакомых со стилем работы Гутерриша, он способен вдохнуть новую жизнь в ООН, в чем организация остро нуждается в связи с новыми вызовами современности.

Единение в Совбезе

Антониу Гутерриш предвидел эскалацию миграционного кризиса в Европе и активно участвовал в разработке гуманитарных программ, на которые именно ООН в первую очередь способна выделить соответствующие финансовые средства. Когда Совбез ООН единогласно одобрил кандидатуру Антониу Гутерриша, то, вступив на высший административный пост ООН, он справедливо отметил, что миграционный кризис должен вызывать беспокойство благополучных стран за свою безопасность. Новый Генсек показал, что он прекрасно осознает масштаб стоящих перед ним задач, самой острой из которых является вооруженный конфликт в Сирии, периодически вызывающий раскол в Совбезе ООН. Тем не менее, несмотря на напряженные отношения между Россией и США, члены Совбеза ООН после избрания Гутерриша Генсеком демонстрировали удивительное единение. «В итоге мы получили кандидата, чей опыт, мировоззрение и многогранность были убедительны», — заявила постпред США при ООН Саманта Пауэр. И тогдашний постпред РФ при ООН Виталий Чуркин также высоко оценил Гутерриша [1].

«Человек со стратегией»

Верховный представитель ЕС по внешней политике и политике безопасности Федерика Могерини охарактеризовала Гутерриша как «хорошего друга» и «человека со стратегией и добрым сердцем».

Генеральная Ассамблея ООН, как и Совбез, единогласно утвердила Антонио Гутерриша в должности Генерального секретаря, и он приступил к исполнению своих обязанностей с 1 января 2017 года, как минимум на пять лет, с возможностью переизбрания на второй срок. По этике, принятой в ООН, чтобы не допустить перевеса сил у какой-либо из пяти держав — постоянных членов Совбеза, они не выдвигают кандидатур от своих стран. Антониу Гутерришу является компромиссной фигурой, которая может быть приемлемой как для России, так и для США.

Постпред США в ООН Саманта Пауэр высказала общее мнение членов Совбеза ООН и выразила надежду, что Гутерришу удастся сохранить единство международного сообщества и добиться урегулирования кровопролитных конфликтов, в том числе в Сирии. Она напомнила, что первый Генсек ООН Трюгве Ли, который подвергался «резкой критике со стороны правительств и СССР, и США», был настолько разочарован на своем посту, что приветствовал своего преемника словами: «Добро пожаловать на одну из самых невыносимых работ на Земле. Эта работа не стала лучше со временем, но, возможно, только стала еще важнее», — добавила Пауэр. От имени международного сообщества она попросила Гутерриша «служить миротворцем, искать пути прекращения жестоких конфликтов в таких странах, как Сирия», а также быть реформатором и бороться с бюрократией.

Приоритет — дипломатия

В свою очередь Антониу Гутерриш, выступая перед Генассамблеей ООН, заявил, что его приоритетом на посту Генсека будет «дипломатия, нацеленная на достижение мира» с целью вывести процесс мирного урегулирования в Сирии из тупика [1]. Он пообещал, что, вступив в должность, он серьезно и тщательно проанализирует ситуацию в странах конфликта и выступит в роли «честного посредника», который попытается объединить людей для преодоления разногласий и преодоления трудностей.

Антониу Гутерриш — прагматик, который понимает суть миграционного кризиса и проблему беженцев и может способствовать его разрешению. Гутерриш справедливо заявил: «Мы не можем сдерживать людей, спасающихся бегством. Они придут. Насколько хорошо мы подготовимся к их приходу, насколько гуманно мы будем действовать по отношению к ним — вот вопрос, который стоит сегодня перед нами» [1]. Гутерриш глубоко знаком с проблемой европейского миграционного кризиса и имеет все профессиональные данные, чтобы дать ей правильную оценку и способствовать ее скорейшему решению. Конечно, важные мировые проблемы остаются, но авторитет ООН поможет прийти к консенсусу и усилить координацию усилий по преодолению кризисной ситуации.

Перспективы реформы ООН

Хотя большинство стран осознает потребность в реформе ООН, но на деле видит ее перспективы слишком по-разному, не может преодолеть противоречия, которые следует решать путем серьезных переговоров с целью достижения взаимоприемлемых компромиссов. Россия как страна — учредитель ООН, занимая привилегированное положение в Совете Безопасности, руководствуется умеренно-консервативной направленностью по всем вопросам реформы, выступает против радикальных мер, угрожающих разрушить организацию. Она выступает за реформу как результат общеприемлемого вызревшего решения. При этом ясно, что серьезная перестройка организации неминуема.

Вместе с тем нереалистично верить в радикальную и скорую реформу ООН. Среди множества ее аспектов самым реальным и перспективным является сокращение раздутого и громоздкого бюрократического аппарата. Однако кардинальные изменения в назначении нового состава Совбеза, определении соотношения функций и полномочий между Генассамблеей и Советом Безопасности зависят от самих государств — членов ООН, прежде всего постоянных членов Совбеза. И пока они не достигнут компромисса, осуществление реформы будет тормозиться. В то же время правительства стран должны постоянно побуждать государства-члены к поиску компромиссов. Как известно, оптимизм в отношении проведения реформы ООН до сих пор оправдывался слабо. Однако сейчас появилась реальная перспектива снять остроту европейского миграционного кризиса с помощью повышения эффективности деятельности механизма ООН.

ООН — полезный и важный институт глобального сотрудничества. Необходимо иметь международного арбитра в решении сложных международных проблем. Роль ООН объективно значительна, но продуктивной деятельностью всемирной организации может стать лишь при условии активизации ее реформы. Это единственный путь к решению застарелых конфликтов и новых острых проблем мировой политики.

Литература

1. Генеральная Ассамблея ООН назначила Антониу Гутерриша из Португалии новым Генеральным секретарем ООН. 2016. 18 октября // «Организация Объединённых Наций» — официальный сайт. URL: <https://www.un.org/pga/71/ru/2016/10/18/appointment-of-the-secretary-general-of-the-united-nations-ru/> (дата обращения: 25.01.2017).
2. Горожанкин В. Выборы генсека. Тайны ООН // МиК — Информационное Агентство Маркетинга и Консалтинга. URL: <http://iamik.ru/news/zarubezhe/52347/> (дата обращения: 25.01.2017).
3. Гришаева Л.Е. Системный кризис ООН // Дипломатическая служба. 2015. № 2. С. 37–53.
4. Лавров С.В. Годы на Ист-Ривер: к юбилею всемирной Организации // Международная жизнь. 2005. № 7/8. С. 3–14.

5. Чуркин без иммунитета. Зачем США хотят похоронить ООН // «Деловая столица» — еженедельная киевская газета. 2017. 27 января. URL: <http://www.dsnews.ua/world/ssha-hotyat-pohoronit-oon-26012017142600> (дата обращения: 25.02.2017).

Literatura

1. General'naya Assambleya OON naznachila Antoniu Guterrisha iz Portugalii novym General'ny'm sekretarem OON. 2016. 18 oktyabrya // «Organizaciya Ob'edinyonny'x Nacij» — oficial'ny'j sajt. URL: <https://www.un.org/pga/71/ru/2016/10/18/appointment-of-the-secretary-general-of-the-united-nations-ru/> (data obrashheniya: 25.01.2017).

2. Gorozhankin V. Vy'bory' genseka. Tajny OON // MiK — Informacionnoe Agentstvo Marketinga i Konsaltinga. URL: <http://iamik.ru/news/zarubezhe/52347/> (data obrashheniya: 25.01.2017).

3. Grishaeva L.E. Sistemny'j krizis OON // Diplomaticeskaya sluzhba. 2015. № 2. S. 37–53.

4. Lavrov S.V. Gody' na Ist-River: k yubileyu vseмирnoj Organizacii // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2005. № 7/8. S. 3–14.

5. Churkin bez иммунитета. Zachem SShA hotyat poxoronit' OON // «Delovaya stolica» — ezhenedel'naya kievskaya gazeta. 2017. 27 yanvarya. URL: <http://www.dsnews.ua/world/ssha-hotyat-pohoronit-oon-26012017142600> (data obrashheniya: 25.02.2017).

L.E. Grishaeva

The UN is Entering the Eighth Decade...

The UN was created as a result of the victory of the allied countries in World War II. The fundamental principles of the modern world order were laid down in the UN Charter. They still contribute to the preservation of peace and the maintenance of international security. However, joining the eight decades of its existence, the UN is experiencing a deep systemic crisis. What is its essence, and whether it is possible to overcome it?

Keywords: the United Nations; the UN Security Council; the UN Secretary-General.